PRB 05-13E

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT IN CANADA: CLEAR POLICY – QUESTIONABLE PRACTICE

Michel Charron
Science and Technology Division

19 July 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

106-01001/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

DEFINING SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT 1

INTERNATIONAL POLICIES AND INSTITUTIONS 2

CANADA'S NATIONAL STRATEGY FOR SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT 3

MEASURING SUCCESS – CRITERIA AND INDICATORS AND THE NATIONAL FOREST INVENTORY 5

OPPOSING VIEWS ON SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT IN CANADA 7

A. Governments 7

B. Non-governmental Organizations and Critics 9

1. Global Forest Watch Canada 9
2. The Coastal Rainforest 10
3. The Boreal Forest 11
4. Quebec's Forests 12

LOOKING BEYOND CASE STUDIES: SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT AT THE NATIONAL LEVEL 13

APPENDIX: CANADA: A FOREST NATION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT IN CANADA: CLEAR POLICY – QUESTIONABLE PRACTICE

DEFINING SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

Sustainability is commonly held to be the primary goal of forest management in the 21st century.(1) The Canadian Forest Service states that sustainable forest management (SFM) is widely accepted to be:

> Management that maintains and enhances the long-term health of forest ecosystems for the benefit of all living things while providing environmental, economic, social and cultural opportunities for present and future generations.(2)

This paraphrase of the 1998 Canada Forest Accord is taken up again in the Canadian Standards Association's *CAN/CSA-Z809-02 Sustainable Forest Management: Requirements and Guidance*. This definition may be the most common one in Canada, but it is far from the only one in existence. The United Nations Forum on Forests (UNFF) provides the following working definition of SFM:

> … the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national, and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems.

---

(1) J. D. Briner, "Strong Policy Through National Consensus: Canada's Forestry Policy Experiment," in *Proceedings of the Conference on Policy Instruments for Safeguarding Forest Biodiversity – Legal and Economic Viewpoints. The Fifth International BIOECON Conference 15th-16th January 2004, House of Estates, Helsinki / Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 1*, ed. P. Horne *et al.*, Finnish Forest Institute, Helsinki, pp. 131-142, on-line only: http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp001-12.pdf.

(2) Canadian Forest Service, *The State of Canada's Forests: 2000-2001*, Ottawa, 2001, p. 38.

SFM is about striking a balance among all the different uses of the forest, while ensuring its continued ecological functioning so that the benefits (to all living things) and functions can continue into the future. While in theory this may seem simple enough, volumes of research and analysis and years of practical and empirical evidence show that the application of SFM is not at all simple.(3)

Numerous international and Canadian institutions, policies and frameworks are involved in defining, applying, legislating or otherwise regulating SFM, and some of these are described below. There is also important work being done on measuring, monitoring and reporting on SFM, despite ongoing debate over the definition of what is being evaluated. Canadian efforts to measure and monitor forest sustainability are relatively advanced, and are also described below. Despite the institutions, policies and monitoring efforts, however, there is considerable debate as to whether or not Canada's forests are managed in a sustainable manner. Typically, on one side is government which maintains SFM is being practised in Canada. On the other are non-governmental organizations which suggest there is much talk and little action.

INTERNATIONAL POLICIES AND INSTITUTIONS

Since the Earth Summit in 1992, when the *Statement on Forest Principles* was signed by world leaders, a succession of three organizations under the UN have worked toward an international agreement on SFM with limited success. The Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and its successor, the Intergovernmental Forum on Forests (IFF), generated what are known as the IPF/IFF Proposals for Action. This set of some 270 statements is meant as a guideline for implementing SFM. However, adoption and implementation of the Proposals for Action have been slow and globally inconsistent. The third organization to address this file for the UN is the UNFF and it, too, is encountering seemingly insurmountable obstacles in achieving international agreement and action on SFM.(4)

---

(3) An overview of the complexity of SFM can be found in W. L. Adamoicz and P. J. Burton, "Sustainability and Sustainable Forest Management," in *Towards Sustainable Management of the Boreal Forest*, ed. P. J. Burton *et al.*, NRC Research Press, Ottawa, 2003, pp. 41-64.

(4) Bill Mankin, *The IAF at the Crossroads: Tough Choices Ahead*, World Wildlife Fund International, Forests for Life Programme, Gland, Switzerland, September 2004.

CANADA'S NATIONAL STRATEGY FOR SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

Canada is a forest nation. With nearly 300 million hectares of forests and another 92 million hectares of wooded land, Canada has the third-largest expanse of forested land of any country in the world, including 30% of the planet's boreal forest. Approximately half of the forests are likely to be subject to forest management, and sizeable areas are cut each year; in 2003, for example, 1 million hectares were harvested. The forests are at the heart of an $80-billion industry with over 370,000 person-years of employment annually; they entirely support more than 300 communities where at least 50% of the wages earned are from the forestry sector. Two-thirds of Canada's animal and plant species are forest-dwelling, and many Aboriginal and northern communities continue to depend on forests for their traditional cultures and way of life. For more Canadian forest and forestry statistics and information, see the Appendix.

Forests are a natural resource and therefore under the jurisdiction of provincial governments in Canada. Devolution agreements with territorial governments have given the territories increased control over their own forest resources as well. Federal involvement in forest management is through the national government's responsibilities for the economy, trade, international relations, science and technology, the environment, and federal and Aboriginal lands. With respect to th last item, it should be noted that jurisdiction over large areas of Aboriginal land is reverting to First Nations as various claims and treaties are being settled. Ninety-four per cent of Canada's forests are owned by the Crown (more than 70% by the provinces), with the remaining 6% largely in small, privately owned woodlots.

International challenges to implementing SFM have not kept Canada from going ahead domestically. Canada published its first truly national forest strategy in 1987, in which the approach was principally one of maximizing timber yields. Spurred on by the Brundtland Report,[5] Canada then implemented a new, much more consultative, multi-disciplinary, and in-depth approach to forest strategy development. The results of this approach were presented in 1992 with the first Canada Forest Accord (CFA) and a new National Forest Strategy, *Sustainable Forest Management: A Canadian Commitment*.[6] Sustainable forest management has been officially agreed to by the federal and all provincial and territorial governments as signatories to the CFA.[7] The accord has also been signed by numerous enterprises, industry associations,

---

(5) United Nations World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (the Brundtland Report), Oxford University Press, Oxford, 1987.

(6) A recent history of Canada's forest policy is presented in Briner (2004).

(7) The Government of Alberta has not signed the current accord (2003-2008), although it was a signatory to the 1992 and 1998 accords. The Government of Quebec is also a non-signatory participant in the implementation of the accord.

landowner groups, forestry associations, and environmental groups. The CFA enshrines the principles of SFM and outlines the signatories' commitments for implementing them.

The Canadian Council of Forest Ministers (CCFM) was created in 1985 as a voluntary body bringing together the federal, provincial and territorial ministers responsible for forest management across the country. By serving as a coordinating body for forest policy in Canada and through its cooperative and consultative approach, the CCFM has given overall direction to Canadian SFM. It developed the Canada Forest Accords and National Forest Strategies of 1992 and 1998, and established the National Forest Strategy Coalition (NFSC) to ensure continued and broad-based stakeholder participation in the NFS. This government-industry-citizen-academia coalition oversaw implementation and evaluation of the two first strategies and led the development of the current NFS. Membership in the NFSC consists principally of the organizations that have signed the CFA and are therefore committed to the National Forest Strategy.[8] The 2003 CFA has 65 signatories spanning governments, private woodlot groups, industries, professional forester associations, universities, and environmental and conservation groups.

The current (2003-2008) National Forest Strategy, *A Sustainable Forest: The Canadian Commitment*, defines actions and goals that will lead to sustainable forest management in Canada. These are grouped under eight broad themes:

- ecosystem-based management;
- sustainable forest communities;
- rights and participation of Aboriginal peoples;
- forest product benefits;
- knowledge and innovation for competitiveness and sustainability;
- the urban forest and public engagement in sustainability;
- private woodlots' contribution to sustainability; and
- reporting and accountability.

It is these themes that those involved in, or with a special interest in, forest management in Canada believe need attention in order to ensure the sustainable management of the forest resource.

---

(8) The governments of Quebec, Alberta and Nunavut are currently non-signatory participants in the NFSC.

MEASURING SUCCESS – CRITERIA AND INDICATORS AND THE NATIONAL FOREST INVENTORY

In order to determine the success of sustainable forest management, it is necessary to develop measures of forest sustainability. Again, challenges in achieving global agreement on measures of SFM have not kept Canada from forging ahead. The 1992 National Forest Strategy required the development of SFM Criteria and Indicators (C&I), which the CCFM published in 1995.[9] In 2003, the CCFM updated these C&I, which have been referred to as "the most broadly accepted Canadian forest values generated to date,"[10] and which conform to both the Montreal and Helsinki processes.[11]

The six criteria under the Canadian approach to SFM are:

- biological diversity;
- ecosystem condition and productivity;
- soil and water;
- role in global ecological cycles;
- economic and social benefits; and
- society's responsibility.

The criteria are evaluated using a total of 46 indicators. According to the CCFM, "the criteria represent forest values that Canadians want to enhance or sustain, while the indicators identify scientific factors to assess the state of the forests and measure progress over time."[12]

---

(9) Canadian Council of Forest Ministers, *Defining Sustainable Forest Management: A Canadian approach to criteria and indicators*, 1996, out of print, http://www.ccfm.org/ci/framain_e.html. The current National Forest Strategy is available at http://nfsc.forest.ca/strategies/nfs5.pdf.

(10) Canadian Standards Association, *CAN/CSA-Z809-02 Sustainable Forest Management: Requirements and Guidance*, Mississauga, 2002, p. 2.

(11) Montreal Process: This Canadian international initiative was officially named the Working Group on Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests. It produced, in 1995, the *Santiago Declaration – Statement on Criteria and Indicators for the Conservation and Sustainable Management of Temperate and Boreal Forests*, along with a set of seven criteria with indicators for each.

Helsinki Process: The pan-European Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe was initiated in preparation for the Earth Summit. By 1998, this conference had adopted a declaration regarding sustainable forest management as well as a set of C&I.

(12) CCFM, *Defining Sustainable Forest Management in Canada: 2003 Criteria and Indicators*, p. 1.

The first and only report on Canada's forests using these C&I was published in 2000 (based on the 1995 C&I). It is a compendium of Canadian forest information ranging from the number of hectares lost to forest fires to the economic spin-offs from Canadian forestry. The report is a view of Canadian forests and their management through the lens of the six criteria, but it offers no inferences or conclusions regarding the sustainability of Canadian forests except to suggest that the efforts by various governments to protect more land are positive.

A forest inventory that tracks the SFM indicators is an essential tool for successful monitoring and reporting on forest sustainability. The federal government produced Canada's Forest Inventory (CanFI) reports in 1986, 1991, 1994, and 2001.[13] The provincial governments, as managers of the natural resource within their jurisdiction, regularly collect the data and each generates its own inventory. The Government of Canada collects data for federal forests such as those on Department of National Defence or First Nations lands, and consolidates the data from each province and territory to create the national reports.[14] CanFI's shortcomings are well-known: it is a "snapshot of different-aged information, collected according to different standards";[15] it does not include information on rate or nature of change; and it cannot be used to make projections into the future or as a benchmark against which to compare future inventories.[16][17] These limitations greatly diminish the availability and quality of data for assessing the sustainability of Canada's forest management.

In 1999, Natural Resources Canada published the framework for the new National Forest Inventory (NFI), which will report for the first time in 2006.[18] The NFI is designed with the flexibility to meet federal requirements for national and international reporting while allowing provinces to adapt the methods to meet additional needs of their own.[19] It is

---

(13) The 2001 report updated the 1994 report to incorporate new data from Quebec.

(14) The last CanFI report used data from some 45 sources including provincial and territorial governments, federal departments, First Nation groups, private landowners, and timber harvesters.

(15) Mark D. Gillis *et al.*, "Canada's National Forest Inventory: What can it tell us about old growth?" *Forestry Chronicle*, Vol. 79, No. 3, May/June 2003, pp. 421-428.

(16) J. Baker *et al.*, "A New National Forest Inventory for Canada: The need is now!" *Forestry Chronicle*, Vol. 72, 1996, pp. 276-279.

(17) Gillis *et al.* (2003).

(18) Natural Resources Canada, *A Plot-based National Forest Inventory Design for Canada: An interagency partnership project*, Victoria, 1999, http://www.pfc.forestry.ca/monitoring/inventory/canfi/docs/design2_e.pdf.

(19) Gillis *et al.* (2003).

plot-based, reproducible, and includes measurements of many non-timber parameters. This new format of the NFI is expected to provide a better inventory than CanFI for assessing the success of sustainable forest management in Canada.

OPPOSING VIEWS ON SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT IN CANADA

Generally, provincial and federal governments state that Canadian forests are managed in a way that is designed to ensure sustainability. However, this self-assessment may be viewed by some as biased. The independent panel of the NFSC that provided the final evaluation of the 1998-2003 National Forest Strategy concluded that while much work remained to be done, Canada is well on its way to achieving sustainable forest management. The panel felt that, because the NFS set such high standards, the reporting period had been a success even though it found only some, little, or no progress on the vast majority of indicators.(20)

In counterpoint to these claims stand the observations of non-governmental organizations (NGOs). Many NGOs have commented or reported on subjects related to forest sustainability, ranging from biodiversity to pollution and from harvesting levels to community dependence on the resource. Far fewer organizations have reported on the overall sustainability of Canada's forests, including environmental, economic, and social/cultural aspects. Those that have, generally give governments a failing grade with respect to sustainable forest management. They indicate that while government policies and even some legislation extol sustainable management, the operational reality does not reflect the stated goals.

A. Governments

An overview of recent federal and select provincial forest management policies, legislation and C&I implementation, presented below, suggests that there are sufficient grounds to claim that Canada's forests are managed in a sustainable manner and that monitoring and evaluation of forest sustainability, while relatively new, is improving. The government reports and efforts indicate that there may be threats to forest sustainability and some localized areas of non-sustainable management, but overall the situation is positive.

---

(20) Independent Expert Panel, *A Final Evaluation of the National Forest Strategy*, prepared for the National Forest Strategy Coalition, October 2002, http://nfsc.forest.ca/background/2002final_e.htm.

The Canadian Forest Service (CFS) claims that Canada has found an appropriate balance among the numerous uses of its forests in the past, and that continuing to do so will ensure ongoing sustainability.(21) In 2001, the CFS devoted a large portion of its annual report on the state of Canada's forests to sustainable forest management, focusing on 12 specific case studies from across the country to show that "sustainable forest management is a reality in Canada."(22)

The British Columbia government takes pride in the province's North American leadership role in sustainable forest management certification (CSA, ISO, Forest Stewardship Council or other). In January 2003, British Columbia reported that nearly 70% of the timber harvested in the province came from operations that met ISO or other third-party standards.(23) The next year, the government published *The State of British Columbia's Forests, 2004*, as the first in a series of three reports designed to comprise a complete assessment of forest sustainability in the province.(24) The 2004 report suggests that the current state of forests in the province is sustainable from an environmental point of view, although pressures are threatening future diversity. The government assesses that the timber harvest is currently managed in a sustainable manner but that there will continue to be great local variability in this sustainability, resulting in potential booms in some areas and busts in others. The report highlights the fact that Aboriginal involvement in forest management has not been sufficient in the past, but is now improving. Finally, the government assesses its own legislation on sustainable forest management as good and improving, basing this assessment largely on proposed and already implemented simplifications of the regulatory and administrative burden for industry.

In the late 1990s, the Government of Alberta produced *The Alberta Forest Legacy – Implementation Framework for Sustainable Forest Management*; it also emphasized that Alberta's forests are managed sustainably in its 2001 publication *Management of Alberta's Forest Resource*. While the Alberta government already monitors many components of the

---

(21) Natural Resources Canada (NRCan), *The State of Canada's Forests: 2002-2003*, Ottawa, 2003, p. 6, http://www.nrcan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof03/pdf/Up_Front-e.pdf.

(22) Natural Resources Canada, *The State of Canada's Forests: 2000-2001*, Ottawa, 2001, p. 38, http://www.nrcan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof01/pdf/Feature_Article.pdf.

(23) The Suzuki Foundation states that the only ecologically credible certification is the certification offered by the Forest Stewardship Council, as the others are all funded by industry. The majority of certified forests in British Columbia are ISO- or CSA-certified.

(24) British Columbia Minister of Forests, *The State of British Columbia's Forests, 2004*, Vancouver, 2004, http://www.for.gov.bc.ca/hfp/sof/pdf/sof.pdf.

province's environment, such as species at risk, the number of protected areas, and plant distribution, there does not appear to be any coordinated measure of forest sustainability or sustainable management; nor does the provincial government assess the sustainability of the forests.

The Ontario Ministry of Natural Resources (OMNR) refers to resource management in Ontario as "conserving the 'capital' while living off the 'interest.'"[25] More than a decade ago, the government passed into law the *Crown Forest Sustainability Act, 1994*. In *Forest Resource Assessment, Beyond 2000*, the Ontario government formally adopted a policy on ecological sustainability and presented steps for achieving its goal. However, it was not until 2002 that it produced a formal set of C&I, as well as an initial assessment, as part of the provincial *State of the Forest Report, 2001*. The report highlighted some areas of concern with respect to sustainability, such as the continued post-harvest regeneration of conifer-dominated forests into hardwood stands. It cited the limited number of management units where watersheds had been disturbed as a positive indicator of sustainability. As the 2001 report was the first to use the Sustainable Forest Management C&I, most information was presented as benchmarks for future reporting. On the final page of the summary of the 2001 report, the OMNR states:

> Is Ontario managing its forests sustainably? Within the limits of science, data sources and our knowledge of forest ecosystems, we believe so.

B. Non-governmental Organizations and Critics

1. Global Forest Watch Canada

In 2000, Global Forest Watch (GFW) Canada published a report entitled *Canada's Forests at a Crossroads*.[26] The organization notes that the results of the work were greatly affected by data limitations in terms of availability, reliability, age, and national

---

(25) Ontario Ministry of Natural Resources, *Overview of Ontario's Forests*, Toronto, 2003, http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/spectrasites/internet/ontarioforests/sustainableforests.cfm.

(26) Global Forest Watch Canada, *Canada's Forests at a Crossroads: An Assessment in the Year 2000*, Washington, D.C., 2000.

coherence. The authors underline in particular the lack of a consistent national forest inventory and the reliance on inventory parameters related strictly to timber values.[27]

GFW Canada drew conclusions, summarized below, in three broad areas:

1. *Forest Condition and Change Trends*: The overall rate of deforestation is low; but in species-rich southern forests, fragmentation and conversion to non-forest landscapes is extensive. The majority of Canada's forests are in close proximity to development. Even northern forests are being opened up to development and fragmented by transportation corridors. These trends will likely lead to loss of forest wilderness values and loss of habitat, especially for sensitive species. Forest ecosystem services such as water quality are also likely to be negatively affected.

2. *Forest Industry*: Current harvesting rates surpass regeneration. The majority of logging occurs in primary forests, which maximizes short-term returns at the expense of long-term production. The $11 billion in wages that the industry generates is especially important to the more than 330 communities where forestry represents more than 50% of the employment.

3. *Commitments and Legislation*: There are numerous indications that the Canadian government is moving toward managing forests for a number of environmental benefits rather than simply for timber purposes. However, implementation of new policies is likely less than satisfactory, and there is increasing reliance on industry to monitor its own activities.

Canada's Forests at a Crossroads paints a far less optimistic picture of the sustainability of Canadian forests than government publications, but GFW Canada's conclusion relating to Commitments and Legislation acknowledges that the report was presented at a time of change in forest management, assessment and reporting in Canada. While acknowledging that some positive changes are in the works, the authors appear sceptical with respect to full and proper implementation of these changes.

2. The Coastal Rainforest

The David Suzuki Foundation has been extensively involved in issues concerning temperate rainforests in coastal British Columbia. In April 2001, the Foundation was party to an agreement signed by government, industry, NGO and First Nations representatives in British Columbia that committed all parties to "explore how ecosystem based management could

---

(27) The new National Forest Inventory, scheduled to report for the first time in 2006, will address the first concern at least in part. The second concern would be alleviated by national implementation of SFM C&I.

be used to better manage B.C. ancient coastal rainforest."[28] In its 2004 and 2005 status reports, the Foundation harshly criticized the province's and industry's forestry planning and practices in the coastal rainforest, claiming poor implementation of the intent of the 2001 agreement and failure to move toward ecosystem-based management.[29] As evidence of unsustainable management, the reports cite the continued dominance of clear-cutting, the deforestation of stream banks, and the poor habitat quality of protected areas for species at risk.

3. The Boreal Forest

Boreal forest covers nearly 50% of the country's land mass, and its sustainability is therefore essential to the sustainability of Canadian forests as a whole. In 1999, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry released a report entitled *Competing Realities: The Boreal Forest at Risk*. The report, prepared by the Subcommittee on the Boreal Forest, highlighted numerous threats to the sustainability of the boreal forest and made 35 recommendations to address them. Senator Nicholas Taylor captured the sustainable forest management message of the report at the time by stating that:

> The Subcommittee believes that we can and must develop strategies that can ensure the survival of our threatened boreal forest while still enhancing traditional forest use and preserving economic and industrial benefits.

In 2003, the Canadian Boreal Initiative (CBI) reported on progress toward achieving the six committee recommendations that it judged most important for conservation.[30] Overall, the CBI report was not favourable with respect to federal progress toward sustainable forest management. The authors found that, while the current (2003-2008) National Forest Strategy contains broad lines with respect to integrated forest-use planning, no practical steps

---

(28) David Suzuki Foundation, *Canada's Rainforest – Status Report 2004 (Executive Summary)*, Vancouver, 2004, p. 1, http://www.canadianrainforests.org/resources/david_suzuki_foundation_canadian_rainforests_status_report_year_2_exec_summ.pdf.

(29) David Suzuki Foundation (2004), and David Suzuki Foundation, *Canada's Rainforest – Status Report 2005*, Vancouver, 2005, http://www.canadianrainforests.org/resources/david_suzuki_foundation_canadian_rainforests_status_report_year_3.pdf.

(30) Canadian Boreal Initiative, *The Boreal Forest at Risk: A Progress Report*, Ottawa, 2003, http://www.borealcanada.ca/pdf/cbi_2003_senate_report.pdf.

had been taken by the time of publication to implement them. The Canadian Council of Forest Ministers' *Forest 2020* project (under early development at the time) was seen by the authors as the first possible step toward implementation. The CBI also indicated that sustainability was threatened by both continued exploitation in "protected" areas and ongoing increases in accessibility (road construction). The CBI acknowledged that the increased promotion of forest certification was enhancing SFM in the boreal forest, and the report recognized "some progress" in the area of data collection, due mainly to the development of the new National Forest Inventory. It found "little progress," however, in the areas of wildlife and habitat conservation, and recognition of Aboriginal rights.

4. Quebec's Forests

In 2003, the Quebec government created the Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (the Coulombe Commission) with the mandate to examine forest management, the forest industry, public interests in the forest and other related issues, from economic, environmental, cultural, regional, social and numerous other perspectives.(31) The Coulombe Commission is likely one of the most extensive, thorough and unbiased assessments of forest management anywhere in Canada. The vision that the Commission ultimately formulated for Quebec's forests incorporates and elaborates on all three components of sustainable development.(32) While not specifically charged with determining whether Quebec forests are sustainable or managed in a sustainable manner, the Commission's report, published in December 2004, reveals that in the opinion of the Commission they are not.(33)

The summary of the Commission's report states that public forest management in Quebec is strongly focused on timber production even though ecosystem-based management appears to provide better returns in terms of environmental protection and long-term viability of forest industries. The Commission made the following recommendations with respect to SFM:

---

(31) The Commission's full mandate is available in French on its Web site, http://www.commission-foret.qc.ca/mandat.htm.

(32) For the complete vision statement in the original French, see page 1 of the Final Report Summary, http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal/Resume.pdf.

(33) Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, *Rapport Final*, Quebec, 2004, http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal.htm.

1. that ecosystem-based management be at the core of public forest management in Quebec;

2. that the six SFM criteria developed by the CCFM be better incorporated into the provincial forests act through the identification of indicators specific to Quebec that will form the basis of regular public reports on progress toward SFM;

3. that the provincial forests act clearly state the necessity for integrated resource plans before an exploitation permit can be issued;

4. that the [Quebec] Minister [of Natural Resources, Wildlife, and Parks] ensure better coordination between the multiple-use goals and the goals of sustainable development in the province's public forests; and

5. that the Minister reduce the Annual Allowable Cut by 20%, as the current rate is not sustainable.

In March 2004, the Minister announced that, in accordance with the last recommendation above, the Annual Allowable Cut for the province would be decreased over the next two years.

LOOKING BEYOND CASE STUDIES: SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT AT THE NATIONAL LEVEL

Canada is seen by many as a world leader in sustainable forest management. There have been vast improvements since the early 1980s in terms of considering non-timber forest values, protection of some forested areas, and increased involvement of the broadest possible set of stakeholders in forest management decisions. Yet it is difficult to measure progress and evaluate success when criteria and indicators are so new and their use is sporadic. Sustainable forest management as theory is at the heart of forest policies and legislation in Canada, but the practical application of SFM remains less tangible. There are numerous local examples of sustainable forestry in practice across the country, but there are many cases where the forest and the economies, institutions and cultures that depend on it have been irreversibly changed or have disappeared altogether. Defining and assessing sustainable forest management at the national level remains, therefore, the real challenge.

APPENDIX

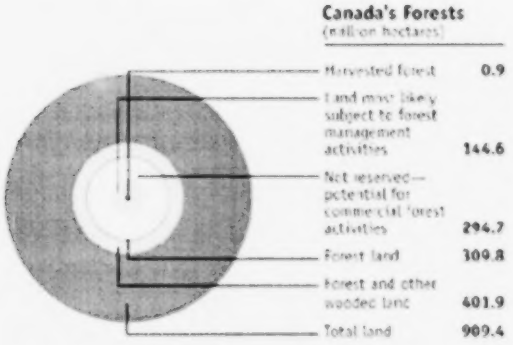
CANADA: A FOREST NATION

APPENDIX

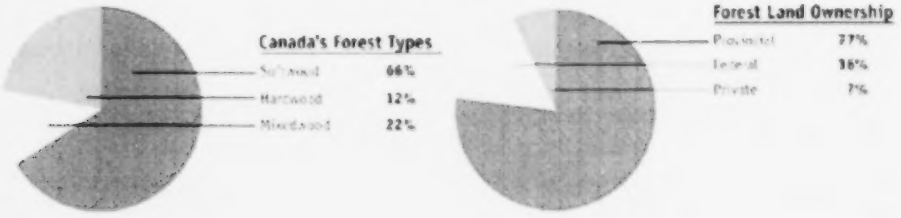
CANADA: A FOREST NATION

Excerpts From *The State of Canada's Forests, 2003-2004*
Published by the Canadian Forest Service of Natural Resources Canada

Statistics from Canada's Forest Inventory (CanFI 2001) tell us there are 401.9 million hectares of forest and other wooded land in Canada. The other wooded land makes up 23% of this area and includes treed wetland as well as land with slow-growing, scattered trees. Of the forest and other wooded land, the Crown owns 93%. The remainder is owned privately by some 425,000 land owners.


Canada's Forests
(million hectares)
Harvested forest 0.9
Land most likely subject to forest management activities 144.6
Net reserved—potential for commercial forest activities 294.7
Forest land 309.8
Forest and other wooded land 401.9
Total land 909.4

Eighty-seven percent is classified as stocked or supporting tree growth. Of this forest, about a third has been assessed as young, another third as mature or overmature, and a final third as uneven-aged or unclassified. In terms of forest type, 66% of Canada's forests are softwoods, 12% are hardwoods, and 22% are mixedwoods.



CANADA'S FOREST FACTS FOR 2003-2004

- Canada is steward to about 10% of the world's forests, 30% of the world's boreal forests, and 20% of the world's fresh water.
- There are about 400 million hectares of forests and other wooded land. The 92 million hectares of other wooded land consists of treed wetland as well as slow-growing and scattered-treed land.
- Canada has 309.8 million hectares of forest land; of this, 294.7 million hectares are not reserved and therefore potentially available for commercial forest activities.
- Of the 294.7 million hectares, 144.6 million are considered accessible and most likely to be subject to forest management activities.
- Of these 144.6 million, about 1 million hectares are harvested annually.
- There were 8218 recorded forest fires in Canada in 2003 with approximately 1.6 million hectares of forested land burned, a reduction of 1.2 million hectares from the previous year.
- Canada's forests are the backbone of an $81.8-billion forest industry.
- Forest products contributed almost $30 billion to Canada's positive trade balance, added over $33 billion to the gross domestic product (GDP), and generated $3.3 billion in new capital investments.
- Total value of forest product exports reached $39.6 billion.
- Direct employment in the forest sector increased by approximately 14 900 person-years to 376 300 in 2003.
- About two-thirds of Canada's estimated 140 000 species of plants, animals and micro-organisms live in the forest.
- The forest-related tourism industry is worth several billion dollars annually.

NATIONAL FOREST PROFILE

Total area	998.5 million ha
Land area	909.4 million ha
Forest and other wooded land	401.9 million ha

Forest Resource	
Ownership	
Provincial	77%
Federal	16%
Private	7%
Forest type	
Softwood	66%
Hardwood	12%
Mixedwood	22%
Annual allowable cut (2001)[a]	236.8 million m^3
Harvest (volume) Industrial roundwood (2002)[b]	189.2 million m^3
Harvest (area) Industrial roundwood (2002)	972 303 ha
Status of harvested Crown land (2001)[c]	
Stocked (87%)	16.2 million ha
Understocked (13%)	2.4 million ha
Forest regeneration on public land	16.2 million ha
Area defoliated by insects and beetle-killed trees (2002)[d]	18.2 million ha
Number of fires (2003)[e]	8 218
Area burned (2003)[e]	1.6 million ha

Non-Timber Forest Products	
Production value	
Maple products (2003)	31.3 million litres
Christmas trees (2001)	4.1 million
Wildlife pelts (minus seals) (2001)	1.0 million

Forest Industry	
Value of exports (2003)	$39.6 billion
Balance of trade (2003)	$29.7 billion
Contribution to GDP (gross domestic product) (2003)	$33.7 billion
Direct employment (2003)	376 300
New investments (2003)	$3.3 billion

a, b, c, d, e: See Notes on the Canadian Forest Service Web site (http://www.nrcan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof04/notes_e.html).

PRB 05-13F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE AU CANADA : UNE POLITIQUE CLAIRE – UNE PRATIQUE DOUTEUSE

Michel Charron
Division des sciences et de la technologie

Le 19 juillet 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE 1

POLITIQUES ET INSTITUTIONS INTERNATIONALES 2

STRATÉGIE NATIONALE DU CANADA POUR UN AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE 3

MESURES DU SUCCÈS – CRITÈRES ET INDICATEURS ET INVENTAIRE FORESTIER NATIONAL 5

VUES OPPOSÉES SUR L'AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE IN CANADA 8

A. Gouvernements 8

B. Organismes non gouvernementaux et critiques 10

1. Global Forest Watch Canada 10

2. La forêt côtière 12

3. La forêt boréale 12

4. Les forêts du Québec 13

AU-DELÀ DES ÉTUDES DE CAS : AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE À L'ÉCHELLE NATIONALE 15

ANNEXE : LE CANADA : UN PAYS FORESTIER

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE AU CANADA UNE POLITIQUE CLAIRE – UNE PRATIQUE DOUTEUSE

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE

La durabilité est habituellement considérée comme le principal objectif de l'aménagement forestier au XXI^e siècle[1]. Le Service canadien des forêts indique que l'on admet généralement la définition suivante de l'aménagement forestier durable :

> Aménagement qui maintient et améliore la santé à long terme des écosystèmes forestiers dans l'intérêt du vivant, tout en offrant des possibilités environnementales, économiques, sociales et culturelles aux générations d'aujourd'hui et de demain.[2]

Cette paraphrase tirée de l'Accord canadien sur les forêts de 1998 est reprise dans le document de l'Association canadienne de normalisation intitulé *CAN/CSA-Z809-02 Aménagement forestier durable : exigences et lignes directrices*. Cette définition est peut-être la plus courante au Canada, mais elle est loin d'être la seule. Le Forum des Nations Unies sur les forêts donne la définition suivante :

> [...] l'intendance et l'utilisation des forêts et des terrains forestiers d'une manière et à un rythme qui préservent leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur potentiel de remplir, maintenant et dans l'avenir, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, à l'échelle locale, nationale et mondiale, sans nuire aux autres écosystèmes [traduction].

---

(1) J.D. Briner, « Strong Policy Through National Consensus: Canada's Forestry Policy Experiment », dans P. Horne *et al.* (dir.), *Proceedings of the Conference on Policy Instruments for Safeguarding Forest Biodiversity – Legal and Economic Viewpoints. The Fifth International BIOECON Conference 15-16 January 2004, House of Estates, Helsinki/Working Papers of the Finnish Forest Research Institute 1*, Helsinki, Finnish Forest Institute, p. 131 à 142 (http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp001-12.pdf).

(2) Service canadien des forêts, *L'état des forêts au Canada : 2000-2001*, Ottawa, 2001, p. 38.

L'aménagement forestier durable consiste à créer un équilibre entre les différentes utilisations de la forêt, tout en assurant son fonctionnement écologique ininterrompu, pour qu'elle continue à profiter à tous les êtres vivants et à jouer son rôle dans l'avenir. Bien qu'en théorie cela semble simple, de nombreuses recherches et analyses ainsi que des années de preuves pratiques et empiriques montrent que la mise en œuvre de l'aménagement forestier durable n'est pas simple du tout[3].

Nombre d'institutions, de politiques et de cadres, tant à l'échelle nationale qu'internationale, dont certains sont décrits ci-dessous, interviennent dans la définition et la mise en œuvre de l'aménagement forestier durable ou dans la formulation de lois et d'autres formes de réglementation le concernant. D'importants travaux de mesure, de surveillance et de reddition de comptes concernant l'aménagement forestier durable sont également réalisés, malgré le débat continu entourant la définition de ce qui est évalué. Les efforts canadiens en vue de mesurer et de surveiller la durabilité de la forêt sont plus ou moins avancés et sont décrits ci-dessous. Malgré les institutions, les politiques et les efforts de surveillance, la question de savoir si les forêts du Canada sont aménagées ou non de façon durable fait l'objet d'un débat considérable. D'un côté, le gouvernement soutient que l'aménagement forestier durable est pratiqué au pays. De l'autre côté, les organismes non gouvernementaux (ONG) laissent entendre que même si l'on parle beaucoup, les mesures concrètes sont peu nombreuses.

POLITIQUES ET INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Depuis la tenue du Sommet de la Terre en 1992, lorsque la *Déclaration de principes relatifs aux forêts* a été signée par les dirigeants du monde, trois organismes des Nations Unies se sont succédé en vue d'établir un accord international sur l'aménagement forestier durable, avec un succès plutôt relatif. Le Panel intergouvernemental sur les forêts (PIF) et son successeur, le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF), ont élaboré ce qu'on appelle les mesures proposées par le PIF et le FIF. Cette série de 270 énoncés se veut une ligne directrice pour la mise en œuvre d'un aménagement forestier durable. Toutefois, l'adoption et la

---

(3) On trouvera un aperçu de la complexité de l'aménagement forestier durable dans W.L. Adamoicz et P.J. Burton, « Sustainability and Sustainable Forest Management », dans P.J. Burton *et al.* (dir.), *Towards Sustainable Management of the Boreal Forest*, Ottawa, Presses scientifiques du CNRC, 2003, p. 41 à 64.

mise en œuvre à l'échelle de la planète des mesures proposées ont été lentes et ont manqué de suite. Le troisième organisme responsable du dossier est le Forum des Nations Unies sur les forêts, qui lui aussi est confronté à des obstacles apparemment insurmontables qui empêchent de conclure un accord et de prendre des mesures à l'échelle internationale en ce qui concerne l'aménagement forestier durable[4].

STRATÉGIE NATIONALE DU CANADA POUR UN AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE

Le Canada est un pays forestier. Avec près de 300 millions d'hectares de forêts et 92 millions d'hectares de terres boisées, il possède la troisième superficie de terrains forestiers de tous les pays du monde, y compris 30 p. 100 de la forêt boréale de la planète. Environ la moitié des forêts sont susceptibles de faire l'objet d'un aménagement forestier, et des superficies appréciables sont coupées chaque année : en 2003, par exemple, un million d'hectares ont été récoltés. Les forêts alimentent une industrie de 80 milliards de dollars par an, qui emploie l'équivalent de 370 000 années-personnes; elles font vivre plus de 300 collectivités, dans lesquelles au moins 50 p. 100 des salaires gagnés proviennent du secteur forestier. Les deux tiers des espèces animales et végétales du Canada habitent les forêts, et les cultures traditionnelles et le mode de vie de nombreuses collectivités autochtones et du Nord continuent de dépendre des forêts. On trouvera davantage de statistiques et de renseignements sur les forêts et la foresterie au Canada à l'annexe.

Les forêts canadiennes font partie des ressources naturelles du pays; par conséquent, elles sont de compétence provinciale. En outre, des ententes de transfert des pouvoirs avec les gouvernements territoriaux ont donné aux territoires un contrôle accru sur leurs propres ressources forestières. Le gouvernement fédéral participe à l'aménagement forestier dans le cadre de ses responsabilités nationales relatives à l'économie, au commerce, aux relations internationales, aux sciences et à la technologie, à l'environnement et aux terres fédérales et autochtones. En ce qui concerne ce dernier point, il faut savoir que la compétence sur de grandes superficies de terres autochtones retourne aux Premières nations à mesure que diverses réclamations sont réglées et divers traités sont exécutés. Quatre-vingt-quatorze pour cent des

---

(4) Bill Mankin, *The IAF at the Crossroads: Tough Choices Ahead*, Gland (Suisse), World Wildlife Fund International, Forests for Life Programme, septembre 2004.

forêts du Canada appartiennent à la Couronne (plus de 70 p. 100 à la Couronne provinciale), les 6 p. 100 qui restent étant des petits boisés privés.

Les défis internationaux en matière de mise en œuvre d'un aménagement forestier durable n'ont pas empêché le Canada d'aller de l'avant au pays. Il a publié en 1987 sa première vraie stratégie nationale sur les forêts, dans laquelle son approche consistait surtout à maximiser le rendement en matière ligneuse. Encouragé par le rapport Brundtland[5], le Canada a par la suite mis en place une nouvelle approche, beaucoup plus consultative, multidisciplinaire et approfondie en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie sur les forêts. Les résultats de cette approche ont été présentés en 1992, avec le premier Accord canadien sur les forêts (ACF) et une nouvelle stratégie nationale sur les forêts, *L'aménagement forestier durable : un engagement soutenu au Canada*[6]. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont officiellement accepté de participer à un aménagement forestier durable en signant l'ACF[7]. Nombre d'entreprises, d'associations industrielles, de groupes de propriétaires fonciers, d'associations forestières et de groupes environnementaux ont également signé l'Accord. Ce dernier consacre les principes de l'aménagement forestier durable et souligne les engagements pris par les signataires pour les mettre en œuvre.

Le Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF) a été mis sur pied en 1985 à titre d'association volontaire qui réunit les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés de l'aménagement forestier au pays. En tant qu'organisme de coordination de la politique forestière au Canada et grâce à son approche coopérative et consultative, le CCMF a donné une orientation globale à l'aménagement forestier durable au Canada. Il a élaboré les accords sur les forêts au Canada et les stratégies nationales sur les forêts de 1992 et 1998, et il a établi la Coalition pour la Stratégie nationale sur les forêts, pour garantir la participation continue et générale des intervenants. Cette coalition, qui réunit des membres du gouvernement et de l'industrie, des citoyens et des universitaires, a supervisé la mise en œuvre et l'évaluation des deux premières stratégies et mené à l'élaboration de la stratégie actuelle. Les membres de la Coalition sont principalement des organismes qui ont signé l'ACF et qui souscrivent par

---

(5) Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, *Notre avenir à tous* (le rapport Brundtland), Montréal, Éditions du Fleuve, 1988.

(6) L'histoire récente de la politique forestière au Canada est présentée dans Briner (2004).

(7) Le gouvernement de l'Alberta n'a pas signé l'ACF courant (2003-2008), bien qu'il ait signé ceux de 1992 et 1998. Le gouvernement du Québec est lui aussi un participant non signataire de la mise en œuvre de l'Accord.

conséquent à la stratégie nationale sur les forêts[8]. L'ACF de 2003 compte 65 signataires, dont des gouvernements, des groupes de propriétaires de terres boisées, des industries, des associations de forestiers, des universités, des groupes environnementalistes et des groupes voués à la conservation.

La Stratégie nationale sur la forêt 2003-2008, à savoir *Une forêt durable : L'engagement canadien*, définit les mesures et les objectifs qui mèneront à un aménagement forestier durable au Canada. Ces mesures et objectifs sont regroupés dans huit thèmes principaux :

- la gestion écosystémique;
- les collectivités forestières durables;
- les droits et la participation des peuples autochtones;
- les avantages des produits forestiers;
- le savoir et l'innovation au service de la compétitivité et de la durabilité;
- la forêt urbaine et la mobilisation du public envers la durabilité;
- la participation des boisés privés à la durabilité;
- la reddition de comptes.

Ce sont ces thèmes, selon ceux qui participent à l'aménagement forestier au Canada ou qui y ont un intérêt, dont il faut s'occuper afin d'assurer la gestion durable des ressources forestières.

MESURES DU SUCCÈS – CRITÈRES ET INDICATEURS ET INVENTAIRE FORESTIER NATIONAL

Il est nécessaire d'élaborer des mesures de durabilité de la forêt pour déterminer le succès de l'aménagement forestier durable. Encore une fois, les défis à relever pour atteindre un accord global concernant des mesures d'aménagement forestier durable n'ont pas empêché le Canada d'aller de l'avant. La Stratégie nationale sur les forêts de 1992 a nécessité l'élaboration

---

(8) Les gouvernements du Québec, de l'Alberta et du Nunavut sont des membres non signataires de la Coalition pour la Stratégie nationale sur les forêts.

de critères et d'indicateurs, que le CCMF a publiés en 1995[9]. En 2003, le CCMF a révisé ces critères et indicateurs, dont on a dit qu'ils étaient « les valeurs forestières canadiennes les plus généralement acceptées jusqu'à maintenant »[10] et qui sont conformes aux processus de Montréal et de Helsinki[11].

Dans le cadre de l'approche canadienne, les six critères d'aménagement forestier durable sont :

- la diversité biologique;
- l'état et la productivité des écosystèmes;
- le sol et l'eau;
- la contribution aux cycles écologiques planétaires;
- les avantages économiques et sociaux;
- la responsabilité de la société.

Les critères sont évalués à l'aide de 46 indicateurs. Selon le CCMF, « les critères représentent les valeurs forestières que les Canadiens veulent rehausser ou conserver, tandis que les indicateurs définissent les facteurs scientifiques qui servent à évaluer l'état des forêts et à mesurer les progrès au fil du temps »[12].

Le seul et unique rapport sur les forêts canadiennes préparé à l'aide de ces critères et indicateurs (ceux de 1995) a été publié en 2000. Il s'agit d'un recueil de renseignements sur les forêts canadiennes allant du nombre d'hectares perdus en raison des feux de forêt aux retombées économiques de la foresterie canadienne. Le rapport donne un aperçu des forêts canadiennes et de leur gestion en fonction de six critères, mais il ne tire pas de conclusion en ce

---

(9) Conseil canadien des ministres des forêts, *Définir la gestion durable des forêts : Une approche canadienne aux critères et indicateurs*, 1996, épuisé (http://www.ccmf.org/ci/framain_f.html). Voir aussi la Stratégie nationale sur les forêts (http://nfsc.forest.ca/strategies/nfs5.pdf).

(10) Association canadienne de normalisation (ACN), *Aménagement forestier durable : exigences et lignes directrices, norme CAN/CSA-Z809-02*, Mississauga, 2002, p. 2.

(11) Processus de Montréal : Cette initiative internationale du Canada porte le nom officiel suivant : Groupe de travail sur les critères et indicateurs de la conservation et de l'aménagement durable des forêts des régions tempérées et boréales. Le Processus de Montréal a produit, en 1995, la *Déclaration de Santiago – Les critères et les indicateurs pour la conservation et l'aménagement durable des forêts tempérées et boréales*, ainsi qu'une série de sept critères et indicateurs pour chacun.

Processus de Helsinki : La conférence ministérielle paneuropéenne sur la protection des forêts en Europe a été organisée en vue du Sommet de la Terre. En 1998, cette conférence a adopté une déclaration concernant l'aménagement forestier durable ainsi qu'une série de critères et indicateurs.

(12) CCMF, *Définir l'aménagement forestier durable au Canada : Critères et indicateurs 2003*, p. 1.

qui concerne la durabilité des forêts canadiennes, sauf pour indiquer que les efforts déployés par divers gouvernements afin de protéger plus de terres sont positifs.

Un inventaire forestier qui effectue un suivi des indicateurs de l'aménagement forestier durable est un outil essentiel pour assurer avec succès la surveillance de la durabilité de la forêt et en rendre compte. Le gouvernement fédéral a produit un Inventaire des forêts du Canada (IFCan) en 1986, 1991, 1994, et 2001[13]. Les gouvernements provinciaux, à titre de gestionnaires des ressources naturelles relevant de leur compétence, recueillent régulièrement des données et produisent leur propre inventaire. Le gouvernement du Canada recueille des données sur les forêts fédérales, comme celles du ministère de la Défense nationale ou des Premières nations, et réunit les données de chaque province et territoire pour établir les rapports nationaux[14]. Les lacunes des inventaires des forêts du Canada sont bien connues : ils constituent un « instantané de renseignements datant de différents moments, réunis selon des normes différentes »[15]; ils ne comprennent pas de renseignements sur le rythme ou la nature des changements; ils sont inutiles pour faire des projections ou comme point de référence pour comparer de futurs inventaires[16][17]. Ces limites diminuent considérablement la disponibilité et la qualité des données utilisées pour évaluer la durabilité de l'aménagement forestier au Canada.

En 1999, Ressources naturelles Canada a publié le cadre du nouvel Inventaire forestier national (IFN), qui sera divulgué pour la première fois en 2006[18]. L'IFN a été conçu de manière à se conformer aux exigences fédérales en matière de reddition de comptes à l'échelle nationale et internationale tout en permettant aux provinces d'adapter les méthodes pour pouvoir respecter leurs propres besoins[19]. Il est basé sur le plan parcellaire et reproductible, et il comprend les mesures de nombreux paramètres non ligneux. Ce nouveau modèle de l'IFN

---

(13) Le rapport de 2001 est une version mise à jour de celui produit en 1994, afin d'inclure de nouvelles données sur le Québec.

(14) Le dernier IFCan s'est appuyé sur 45 sources de données dont des gouvernements provinciaux et territoriaux, des ministères fédéraux, des groupes des Premières nations, des propriétaires fonciers et des exploitants forestiers.

(15) Mark D. Gillis *et al.*, « Canada's National Forest Inventory: What can it tell us about old growth? » *Forestry Chronicle*, vol. 79, n° 3, mai-juin 2003, p. 421 à 428 [traduction].

(16) J. Baker *et al.*, « A New National Forest Inventory for Canada: The need is now! », *Forestry Chronicle*, vol. 72, 1996, p. 276 à 279.

(17) Gillis *et al.* (2003).

(18) Ressources naturelles Canada, *A Plot-based National Forest Inventory Design for Canada: An interagency partnership project*, Victoria, 1999 (http://www.pfc.forestry.ca/monitoring/inventory/canfi/docs/design2_e.pdf).

(19) Gillis *et al.* (2003).

devrait fournir un meilleur inventaire que l'IFCan pour évaluer le succès de l'aménagement forestier durable au Canada.

VUES OPPOSÉES SUR L'AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE AU CANADA

Habituellement, les gouvernements fédéral et provinciaux déclarent que les forêts canadiennes sont gérées de manière à assurer leur durabilité. Toutefois, certains croient que cette autoévaluation est biaisée. Le Groupe indépendant d'évaluateurs-experts de la Coalition pour la Stratégie nationale sur les forêts qui a fourni l'évaluation finale de la Stratégie nationale sur les forêts 1998-2003 a conclu que bien qu'il lui reste du chemin à parcourir, le Canada est en voie d'atteindre un aménagement forestier durable. Le Groupe croit que, parce que la Stratégie a établi des normes très élevées, la période de référence a été une réussite, même s'il a constaté que la majorité des indicateurs présentaient peu ou pas de progrès[20].

Par ailleurs, les ONG tendent à contredire ces affirmations. Nombre d'entre eux ont fait des observations ou des déclarations sur des sujets relatifs à la durabilité de la forêt, allant de la biodiversité à la pollution, et des niveaux de récolte à la dépendance des communautés à l'égard des ressources. Quelques ONG ont formulé des déclarations sur la durabilité globale des forêts canadiennes, y compris les aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels. Ceux qui l'ont fait ont dans l'ensemble indiqué que les gouvernements n'avaient pas réussi à réaliser un aménagement forestier durable. Ils mentionnent que si les politiques gouvernementales et même certaines lois prônent bien l'aménagement durable, la réalité ne reflète pas les objectifs déclarés.

A. Gouvernements

L'aperçu suivant des politiques, des lois et des critères et indicateurs les plus récents adoptés par le fédéral et certaines provinces en ce qui concerne la gestion des forêts donne à penser qu'il y a assez de raisons pour affirmer que les forêts du Canada sont aménagées de façon durable et que la surveillance et l'évaluation de la durabilité de la forêt, qui sont des mesures relativement nouvelles, s'améliorent. Les rapports et les efforts du gouvernement

---

(20) Groupe indépendant d'évaluateurs-experts, *Évaluation finale de la Stratégie nationale sur la forêt*, préparée pour la Coalition pour la Stratégie nationale sur les forêts, octobre 2002 (http://nfsc.forest.ca/background/2002final_f.htm).

indiquent que la durabilité de la forêt est exposée à certaines menaces et que quelques zones localisées ne sont pas aménagées de façon durable, mais dans l'ensemble, la situation se présente bien.

Le Service canadien des forêts (SCF) affirme que le Canada a trouvé le juste milieu entre les nombreuses utilisations de ses forêts dans le passé et qu'en continuant de le faire, il assurera une durabilité continue[21]. En 2001, le SCF a consacré une grande partie de son rapport annuel sur l'état des forêts canadiennes à l'aménagement forestier durable, en se penchant sur 12 études de cas à travers le pays pour montrer que « l'aménagement forestier durable est une réalité au Canada »[22].

Le gouvernement de la Colombie-Britannique est fier du rôle de chef de file que la province a joué en Amérique du Nord dans la certification en aménagement forestier durable (CSA, ISO, Forest Stewardship Council ou autre). En janvier 2003, la Colombie-Britannique a indiqué que près de 70 p. 100 du bois récolté dans la province provenait d'opérations respectant les normes de l'ISO ou d'autres tiers[23]. L'année suivante, le gouvernement a publié *The State of British Columbia's Forests, 2004*, premier d'une série de trois rapports conçus pour comprendre une évaluation complète de la durabilité de la forêt dans la province[24]. Le rapport de 2004 laisse entendre que l'état actuel des forêts dans la province est durable d'un point de vue environnemental, même si des pressions menacent la diversité à venir. Le gouvernement estime que le bois récolté est actuellement géré de manière durable, mais qu'il continuera d'y avoir une grande variabilité à cet égard au niveau local, ce qui pourra occasionner l'expansion dans certains secteurs et la récession dans d'autres. Le rapport souligne le fait que si la participation autochtone à l'aménagement forestier n'a pas été suffisante dans le passé, elle tend à s'améliorer. Pour conclure, le gouvernement croit que sa législation sur l'aménagement forestier durable est bonne et s'améliore, et il fonde son évaluation principalement sur des simplifications proposées ou déjà mises en œuvre du fardeau réglementaire et administratif imposé à l'industrie.

---

(21) Ressources naturelles Canada, *L'état des forêts au Canada : 2002-2003*, Ottawa, 2003, p. 6 (http://www.nrcan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof03/pdf/Up_Front-f.pdf).

(22) Ressources naturelles Canada, *L'état des forêts au Canada : 2000-2001*, Ottawa, 2001, p. 38 (http://www.nrcan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof01/pdf/Feature_Article.pdf).

(23) La fondation Suzuki affirme que la seule certification écologiquement crédible est celle offerte par le Forest Stewardship Council, vu que toutes les autres sont financées par l'industrie. La majorité des forêts certifiées en Colombie-Britannique sont certifiées par l'ISO ou l'ACN.

(24) Ministre des Forêts de la Colombie-Britannique, *The State of British Columbia's Forests, 2004*, Vancouver, 2004 (http://www.for.gov.bc.ca/hfp/sof/pdf/sof.pdf).

À la fin des années 1990, le gouvernement de l'Alberta a produit *The Alberta Forest Legacy – Implementation Framework for Sustainable Forest Management*. Dans le document *Management of Alberta's Forest Resource*, publié en 2001, il a souligné aussi que les forêts de l'Alberta sont aménagées de façon durable. Même si le gouvernement de l'Alberta surveille déjà plusieurs éléments de l'environnement de la province, comme les espèces en péril, le nombre de zones protégées et la distribution des usines, il ne semble pas y avoir de mesures coordonnées relativement à la durabilité de la forêt ou à l'aménagement durable; en outre, le gouvernement n'évalue pas la durabilité des forêts.

Le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario résume la gestion des ressources en Ontario ainsi : « économiser son capital et vivre sur ses intérêts »[(25)]. Il y a environ dix ans, le gouvernement a adopté la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts*. Dans le document *Forest Resource Assessment, Beyond 2000*, il a officiellement adopté une politique sur la durabilité écologique et présenté des étapes afin d'atteindre son objectif. Toutefois, ce n'est qu'en 2002 qu'il a produit une série officielle de critères et indicateurs, ainsi qu'une première évaluation, dans le *State of the Forest Report, 2001*. Le rapport mettait en évidence quelques points préoccupants en ce qui concerne la durabilité, comme la régénération continue des forêts de résineux après récolte au moyen de feuillus. Il voit un indicateur positif de la durabilité dans le nombre limité d'unités de gestion là où les bassins hydrologiques ont été perturbés. Étant donné que le rapport de 2001 était le premier à utiliser les critères et indicateurs de l'aménagement forestier durable, la majorité des renseignements ont été présentés comme des points de référence pour de futurs rapports. À la dernière page du résumé du rapport, le Ministère déclare :

> L'Ontario aménage-t-il ses forêts de manière durable? En nous tenant à l'intérieur des limites des connaissances scientifiques, des sources de données et de notre propre connaissance des écosystèmes forestiers, nous le croyons. [traduction]

---

(25) Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, *Aperçu des forêts de l'Ontario*, Toronto, 2003 (http://ontariosforests.mnr.gov.on.ca/sustainableforests.cfm?lang=FR).

B. Organismes non gouvernementaux et critiques

1. Global Forest Watch Canada

En 2000, Global Forest Watch (GFW) Canada a publié un rapport intitulé *Les forêts du Canada à la croisée des chemins*[26]. L'organisme fait remarquer que les limites des données pour ce qui est de leur disponibilité, de leur fiabilité, de leur âge et de leur cohérence à l'échelle nationale ont eu une incidence considérable sur les résultats de son travail. Les auteurs signalent en particulier l'absence d'un inventaire national cohérent des forêts et le recours à des paramètres d'inventaire basés sur la production ligneuse[27].

Les trois grands secteurs qui font l'objet des conclusions tirées par GFW Canada, sont résumés ci-dessous :

1. *État des forêts et tendances des changements* : Le taux global de déforestation est faible, mais dans les forêts du sud riches en espèces, la fragmentation et la conversion en terres non boisées sont considérables. La majorité des forêts canadiennes se trouvent près de zones de développement. Même les forêts du nord sont ouvertes pour favoriser le développement et sont fragmentées par des corridors de transport. Ces tendances mèneront probablement à la perte de l'état sauvage des forêts et à une perte d'habitat, surtout pour les espèces sensibles. Les services assurés par les écosystèmes forestiers, par exemple la qualité de l'eau, seront probablement touchés eux aussi.

2. *Exploitation forestière* : Les taux de récolte actuels dépassent ceux de régénération. La plus grande partie de la coupe se fait dans les forêts vierges, ce qui maximise les rendements à court terme aux dépens de la production à long terme. Les 11 milliards de dollars en salaires que l'industrie génère sont particulièrement importants pour les quelque 330 collectivités où la foresterie représente 50 p. 100 des emplois.

3. *Engagements et législation* : De nombreux éléments indiquent que le gouvernement canadien se dirige vers un aménagement des forêts en vue d'en tirer des avantages environnementaux plutôt qu'uniquement la production ligneuse. Toutefois, la mise en œuvre de nouvelles politiques sera probablement loin d'être satisfaisante, et l'on se fie de plus en plus à l'industrie pour qu'elle surveille ses propres activités.

Les forêts du Canada à la croisée des chemins dresse un tableau beaucoup moins optimiste de la durabilité des forêts canadiennes que les publications gouvernementales, mais la

---

(26) Global Forest Watch Canada, *Les forêts du Canada à la croisée des chemins : Bilan 2000*, Washington (D.C.), 2000.

(27) Le nouvel Inventaire forestier national, qui devrait présenter un rapport pour la première fois en 2006, traitera de la première préoccupation, du moins en partie. La deuxième préoccupation sera moindre une fois les critères et indicateurs mis en œuvre au niveau national.

conclusion de GFW Canada relative aux engagements et à la législation reconnaît que le rapport a été présenté à un moment où l'aménagement, l'évaluation et la reddition de comptes se modifiaient au Canada. Tout en reconnaissant que certains changements positifs sont en train de se produire, les auteurs semblent sceptiques en ce qui concerne une mise en œuvre appropriée et complète de ces changements.

2. La forêt pluviale côtière

La fondation David Suzuki s'est grandement impliquée dans les questions qui touchent les forêts pluviales tempérées situées le long de la côte de la Colombie-Britannique. En avril 2001, la fondation a participé à une entente signée par des représentants du gouvernement, de l'industrie, d'ONG et des Premières nations en Colombie-Britannique, qui engageait toutes les parties à « explorer comment une gestion fondée sur les écosystèmes pourrait améliorer la gestion de l'ancienne forêt pluviale côtière de la Colombie-Britannique »[(28)]. Dans ses rapports d'étape de 2004 et 2005, la fondation a vertement critiqué la planification et les pratiques de la province et de l'industrie en ce qui concerne la forêt pluviale côtière, alléguant la faiblesse de la mise en œuvre de l'entente signée en 2001 et le fait de ne pas avoir adopté une gestion fondée sur les écosystèmes[(29)]. À titre de preuve d'aménagement non durable, les rapports citent la prédominance continue de la coupe à blanc, la déforestation des rives et la piètre qualité de l'habitat des zones protégées des espèces en péril.

3. La forêt boréale

La forêt boréale couvre près de 50 p. 100 des terres émergées du pays. Par conséquent, sa durabilité est essentielle à la durabilité de l'ensemble des forêts canadiennes. En 1999, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a publié un rapport intitulé *Réalités concurrentes : La forêt boréale en danger*. Le rapport, préparé par le Sous-comité de la forêt boréale, soulignait plusieurs menaces pour la durabilité de la forêt boréale et formulait

---

(28) Fondation David Suzuki, *Canada's Rainforest – Status Report 2004 (Executive Summary)*, Vancouver, 2004, p. 1 [traduction] (http://www.canadianrainforests.org/resources/david_suzuki_foundation_canadian_rainforests_status_report_year_2_exec_summ.pdf).

(29) Fondation David Suzuki (2004), et la fondation David Suzuki, *Canada's Rainforest – Status Report 2005*, Vancouver, 2005 (http://www.canadianrainforests.org/resources/david_suzuki_foundation_canadian_rainforests_status_report_year_3.pdf).

35 recommandations en vue d'y remédier. Le sénateur Nicholas Taylor a su résumer le message sur l'aménagement forestier durable du rapport en déclarant :

> Le Sous-comité est d'avis que nous pouvons et que nous devons élaborer des stratégies qui contribueront à assurer la survie de notre forêt assiégée, tout en favorisant son utilisation traditionnelle et en générant des retombées économiques.

En 2003, l'Initiative boréale canadienne (IBC) a fait état, dans un rapport, des progrès accomplis dans la réalisation des six recommandations qui à son avis sont les plus importantes pour la conservation[30]. Dans l'ensemble, le rapport de l'IBC n'était pas favorable pour ce qui est des progrès accomplis par le gouvernement fédéral en matière d'aménagement forestier durable. Les auteurs ont constaté que la Stratégie nationale sur la forêt 2003-2008 décrit dans les grandes lignes la planification intégrée des forêts, mais qu'aucune étape concrète n'avait été franchie au moment de la publication du rapport pour les mettre en œuvre. Le projet *Forest 2020* du CCMF (projet qui en était au début de son élaboration) était pour les auteurs une première étape possible de la mise en œuvre. L'IBC a aussi indiqué que la durabilité était menacée par l'exploitation continue des zones protégées et une amélioration de l'accessibilité (la construction de routes). L'IBC a reconnu que la promotion accrue de la certification forestière rehaussait l'aménagement forestier durable de la forêt boréale, et le rapport a souligné que certains progrès avaient été accomplis en ce qui concerne la collecte de données, principalement grâce à l'élaboration de l'Inventaire forestier national. Il a constaté peu de progrès toutefois dans les domaines de la protection de la faune, de la conservation des habitats, et de la reconnaissance des droits des peuples autochtones.

4. Les forêts du Québec

En 2003, le gouvernement du Québec a créé la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (la Commission Coulombe) dont le mandat consistait à examiner la gestion de la forêt, l'industrie forestière, le bien public à l'égard de la forêt et des questions connexes, selon les dimensions économiques, environnementales, culturelles, régionales,

---

(30) Initiative boréale canadienne, *La forêt boréale en danger : un rapport d'étape*, Ottawa, 2003 (http://www.borealcanada.ca/reports/boreal_at_risk/index_f.cfm).

sociales et d'autres encore[31]. La Commission Coulombe a probablement produit l'une des évaluations les plus approfondies et les plus impartiales de la gestion des forêts effectuées au Canada. La vision que la Commission a formulée au bout du compte pour l'avenir des forêts du Québec comprend et expose en détail les trois éléments du développement durable[32]. Bien que le rapport de la Commission publié en décembre 2004 n'ait pas cherché précisément à déterminer si les forêts du Québec sont durables ou gérées de manière durable, la Commission s'y dit d'avis qu'elles ne le sont pas[33].

Le résumé du rapport de la Commission indique que la gestion des forêts publiques au Québec est fortement axée sur la production de matière ligneuse, même si l'aménagement écosystémique semble plus porteur pour protéger l'environnement et assurer la viabilité à long terme des industries forestières. La Commission a formulé les recommandations suivantes relativement à l'aménagement durable des forêts :

1. que la gestion axée sur les écosystèmes soit au cœur de la gestion des forêts publiques au Québec;

2. que les six critères d'aménagement forestier durable, définis par le CCMF, soient davantage intégrés dans la portée de la *Loi sur les forêts* provinciale, et ce, par l'identification, pour chacun de ces critères, d'indicateurs devant servir de base à la diffusion périodique d'un rapport public sur l'évolution de l'atteinte des objectifs d'aménagement durable des forêts;

3. que la *Loi sur les forêts* provinciale souligne clairement la nécessité d'ententes de gestion intégrée des ressources avant que des permis d'exploitation ne soient accordés;

4. que le Ministre [des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs du Québec] assure une meilleure coordination entre les objectifs d'utilisation multiple et de développement durable du territoire boisé de la province;

5. que le Ministre diminue de 20 p. 100 le taux de coupe annuel autorisé, étant donné que le taux actuel n'est pas viable.

---

(31) La description complète du mandat de la Commission est disponible sur son site Web (http://www.commission-foret.qc.ca/mandat.htm).

(32) Pour consulter l'énoncé détaillé du regard vers l'avenir, voir la p. 1 du Résumé du rapport final (http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal/Resume.pdf).

(33) Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, *Rapport Final*, Québec, 2004 (http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal.htm).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En mars 2004, le Ministre a annoncé que, conformément à la dernière recommandation ci-dessus, le taux de coupe annuel autorisé pour la province serait réduit au cours des deux prochaines années.

AU-DELÀ DES ÉTUDES DE CAS : AMÉNAGEMENT FORESTIER DURABLE À L'ÉCHELLE NATIONALE

Plusieurs pays croient que le Canada est un chef de file en matière d'aménagement forestier durable. Des améliorations importantes ont été apportées depuis le début des années 1980 en ce qui concerne la prise en considération des valeurs forestières non ligneuses, la protection de certaines zones forestières et la participation accrue du plus grand nombre d'intervenants aux décisions relatives à l'aménagement forestier. Par ailleurs, il est difficile de mesurer les progrès et d'évaluer la réussite lorsque les critères et les indicateurs sont aussi nouveaux et utilisés sporadiquement. En théorie, l'aménagement forestier durable est au cœur des politiques et des lois sur la forêt au Canada, mais son application pratique demeure moins tangible. Il existe de nombreux exemples locaux d'utilisation durable des forêts au pays, mais dans de nombreux cas, la forêt ainsi que les activités économiques, les institutions et les cultures qui dépendent d'elle ont changé de façon irréversible ou complètement disparu. Définir et évaluer l'aménagement forestier durable à l'échelle nationale demeure, par conséquent, le défi véritable.

ANNEXE

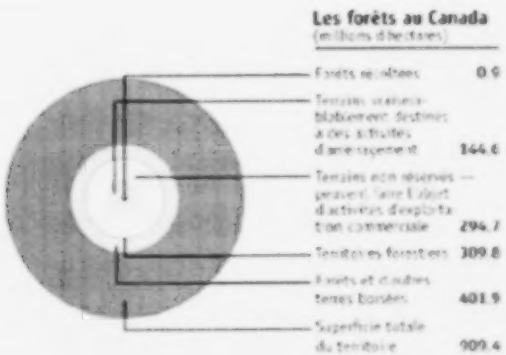
LE CANADA : UN PAYS FORESTIER

ANNEXE

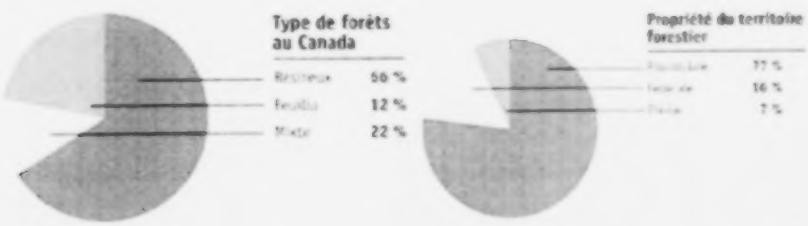
LE CANADA : UN PAYS FORESTIER

Extraits de *L'état des forêts au Canada 2003-2004*
Publié par le Service canadien des forêts de Ressources naturelles Canada

Selon l'Inventaire des forêts du Canada (IFCan 2001), le Canada possède 401,9 millions d'hectares de forêts et d'autres terres boisées. Ces autres terres boisées, qui comprennent les terres humides arborées et les terres peuplées d'arbres clairsemés à croissance lente, constituent 23 p. 100 de cette superficie. La Couronne possède 93 p. 100 des 401,9 millions d'hectares de forêts et d'autres terres boisées, tandis que le reste appartient à quelque 425 000 propriétaires fonciers.



Des 401,9 millions d'hectares de forêts et d'autres terres boisées, 87 p. 100 sont classés comme boisés, ou supportant des arbres en croissance. Environ un tiers de ces forêts sont considérées jeunes, un autre tiers, mûres ou surannées, et le dernier tiers, inéquiennes ou non classées. Quant aux types de forêt, 66 p. 100 des forêts du Canada sont résineuses, 12 p. 100 sont feuillues, et 22 p. 100 sont mixtes.



QUELQUES CHIFFRES SUR LES FORÊTS DU CANADA EN 2003-2004

- Le Canada renferme environ 10 p. 100 des forêts, 30 p. 100 des forêts boréales et 20 p. 100 de l'eau douce de toute la planète.

- Le Canada possède environ 400 millions d'hectares de forêts et d'autres terres boisées. Les 92 millions d'hectares d'autres terres boisées sont constitués de terres humides arborées et de terres peuplées d'arbres clairsemés à croissance lente.

- Le Canada compte 309,8 millions d'hectares de terrains forestiers, dont 294,7 millions d'hectares ne sont pas réservés à des utilisations précises et peuvent donc faire l'objet d'activités d'exploitation commerciale.

- De ces 294,7 millions d'hectares, une superficie de 144,6 millions d'hectares est considérée comme accessible et vraisemblablement destinée à des activités d'aménagement.

- De ces 144,6 millions, environ un million d'hectares de forêt sont coupés chaque année.

- En 2003, 8 218 feux de forêts ont été signalés au Canada et ont brûlé environ 1,6 million d'hectares de terrains forestiers, soit 1,2 million d'hectares de moins que l'année précédente.

- Les forêts du Canada alimentent une industrie forestière de 81,8 milliards de dollars.

- Les produits forestiers ont contribué pour presque 30 milliards de dollars à la balance commerciale positive du Canada et pour plus de 33 milliards de dollars au produit intérieur brut, et ils ont généré 3,3 milliards de dollars en nouveaux investissements de capitaux.

- La valeur totale des exportations de produits forestiers s'est chiffrée à 39,6 milliards de dollars.

- En 2003, les emplois directs dans le secteur forestier ont augmenté d'environ 14 900 années-personnes pour atteindre les 376 300.

- Environ deux tiers des espèces de plantes, d'animaux et de microorganismes du Canada, espèces dont le nombre est estimé à 140 000, vivent dans la forêt.

- L'industrie du tourisme forestier génère plusieurs milliards de dollars chaque année.

PROFIL DE LA FORÊT NATIONALE

Superficie totale	998,5 millions ha
Territoire	909,4 millions ha
Forêt et autres terres boisées401	,9 millions ha

Ressources forestières	
Propriété	
Provinciale	77 %
Fédérale	16 %
Privée	7 %
Type de forêts	
Résineux	66 %
Feuillus	12 %
Mixte	22 %
Possibilité annuelle de coupe (2001)[a]	236,8 millions m^3
Récolte (volume) bois rond industriel (2002)[b]	189,2 millions m^3
Récolte (superficie) bois rond industriel (2002)	972 303 ha
État des terres publiques récoltées (2001)[c]	
Boisées (87 %)	16,2 millions ha
Peu boisées (13 %)	2,4 millions ha
Régénération forestière sur les terres publiques	16,2 millions ha
Superficie défoliée par les insectes (2002)[d]	18,2 millions ha
Nombre de feux (2003)[e]	8 218
Superficie brûlée (2003)[e]	1,6 million ha

Produits forestiers non ligneux	
Valeur de la production	
Produits de la sève d'érable (2003)	31,3 millions litres
Arbres de Noël (2001)	4,1 millions
Peaux d'animaux sauvages (hormis les phoques) (2001)	1,0 million

Industrie forestière	
Valeur des exportations (2003)	39,6 milliards $
Balance commerciale (2003)	29,7 milliards $
Contribution au PIB (produit intérieur brut) (2003)	33,7 milliards $
Emplois directs (2003)	376 300
Nouveaux investissements (2003)	3,3 milliards $

a, b, c, d, e : Voir Remarques sur le site Web du Service canadien des forêts (http://www.nrcan-rncan.gc.ca/cfs-scf/national/what-quoi/sof/sof04/notes_f.html)